

El Estado Autonómico puesto a prueba. Balance político de la gestión de la DANA ocurrida en Valencia el 29 de octubre de 2024

Juan Romero

Catedrático emérito de Geografía Humana en la Universitat de València y profesor de Geopolítica y nacionalismos en el grado de Ciencia Política y de la Administración Pública en esa universidad
e-mail: Juan.Romero@uv.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3043-9180>

<https://doi.org/10.5209/geop.103119>

Recibido: 28/05/2025 • Aceptado: 02/06/2025

Resumen. El 29 de octubre de 2024 se produjo en Valencia una de las mayores catástrofes ocurridas en el Mediterráneo ibérico en décadas y una de las mayores de Europa. Una devastadora inundación provocada por lluvias torrenciales afectó a 75 municipios, ocasionó 228 muertes, colapsó los servicios, las infraestructuras críticas, la movilidad y la actividad económica y afectó a la tercera parte de todo el tejido productivo de la provincia de València. Todavía es pronto para dirimir responsabilidades políticas o, en su caso, penales, así como para evaluar los efectos emocionales, socioeconómicos y políticos, pero siete meses después de la tragedia ya es posible extraer conclusiones valiosas sobre la capacidad del Estado Autonómico para afrontar la gestión de eventos extremos relacionados con el cambio climático. En este texto se hace un primer balance de la gestión de la DANA desde el plano de la gobernanza territorial y de la respuesta de las partes que son Estado ante una situación crítica extraordinaria. Se analizan inercias, carencias y déficits de gobernanza, se avalúan las consecuencias derivadas de la polarización política extrema y su incidencia en el impulso de políticas públicas, se enumeran las principales lecciones aprendidas de la gestión de la catástrofe y se sugieren algunas recomendaciones a los actores políticos y actores privados, a partir del conocimiento experto disponible y de las enseñanzas extraídas de la gestión de la catástrofe.

Palabras clave. Estado Autonómico; cambio climático; gobernanza territorial y ambiental; transición ecológica y energética; anomalía institucional; DANA.

ENG The Decentralized State (*Estado Autonómico*) Put to the Test: A Political Assessment of the Management of the DANA Event in Valencia on October 29, 2024

Abstract. On October 29, 2024, one of the most devastating disasters in decades to strike the Iberian Mediterranean—and one of the largest in Europe—occurred in Valencia. A catastrophic flood caused by torrential rainfall affected 75 municipalities, resulting in 228 deaths. The event led to the collapse of services, critical infrastructure, mobility, and economic activity, impacting one-third of the entire productive network in the province of Valencia. Although it is still too early to determine political or legal responsibilities or to fully assess the emotional, socioeconomic, and political impacts, seven months after the tragedy, it is already possible to draw valuable conclusions regarding the capacity of Spain's decentralized state model to manage extreme climate-related events. This paper offers a preliminary assessment of the DANA event management from the perspective of territorial governance and the response of state actors to an extraordinary critical situation. It analyzes systemic inertia, governance shortcomings, and institutional deficits;

evaluates the effects of extreme political polarization and its impact on policy efforts; outlines key lessons learned from the disaster response; and provides recommendations to political and private stakeholders based on available expert knowledge and insights derived from the management of the catastrophe.

Keywords. Decentralized State (*Estado Autónomico*); climate change; territorial and environmental governance; ecological and energy transition; institutional anomaly; DANA.

PT O Estado Autônomo à prova. Balanço político da gestão da DANA em Valência, em 29 de outubro de 2024

Resumo. Em 29 de outubro de 2024, ocorreu em uma das maiores catástrofes do Mediterrâneo Ibérico em décadas, e uma das maiores da Europa. Uma inundação devastadora causada por chuvas torrenciais afetou 75 municípios, causou 228 mortes, colapsou os serviços, as infraestruturas críticas, a mobilidade e a atividade econômica, afetando um terço de todo o tecido produtivo da província de Valência. Ainda é muito cedo para determinar responsabilidades políticas ou, se for o caso, penais, bem como para avaliar os efeitos emocionais, socioeconômicos e políticos. No entanto, sete meses após a tragédia, já é possível tirar conclusões valiosas sobre a capacidade do Estado Autônomo de lidar com a gestão de eventos extremos relacionados às mudanças climáticas. Este texto fornece uma avaliação inicial da gestão da DANA sob a perspectiva da governança territorial e da resposta dos estados partes diante de uma situação crítica extraordinária. Este artigo analisa a inércia, as lacunas e os déficits de governança, avalia as consequências da polarização política extrema e seu impacto no desenvolvimento de políticas públicas, lista as principais lições aprendidas com a gestão da catástrofe e sugere algumas recomendações aos atores políticos e privados, com base no conhecimento especializado disponível e nas lições aprendidas com a gestão de desastres.

Palavras-chave. Estado Autônomo; mudanças climáticas; governança territorial e ambiental; transição ecológica e energética; anomalia institucional; DANA.

Sumario. Introducción. Gobernanza, gobernabilidad y federalismo incompleto y disfuncional. 1. Gobernar la complejidad en un Estado compuesto. 2. La forma de entender la política como problema. 3. Cambio climático y territorio en el mediterráneo ibérico. Evidencias científicas, transición ecológica y energética y agenda política. 4. Lecciones aprendidas y balance de gestión de las consecuencias de la DANA en Valencia. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

Cómo citar. Romero, J. (2025). El Estado Autonómico puesto a prueba. Balance político de la gestión de la DANA ocurrida en Valencia el 29 de octubre de 2024. *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 16(1), 13-29.

Introducción. Gobernanza, gobernabilidad y federalismo incompleto y disfuncional

El modelo de Estado que la Constitución de 1978 prefiguraba ha ido adquiriendo sus perfiles actuales, en lo básico, mediante pactos políticos y sentencias del Tribunal Constitucional. Como consecuencia, el actual Estado Autonómico, integrado por nacionalidades históricas y regiones con poderes legislativos, es a los efectos un Estado compuesto que en algunos aspectos importantes contiene elementos propios de Estados federales de nuestro entorno, presenta un reparto competencial entre los distintos niveles de gobierno que es fruto de esos acuerdos y de esa jurisprudencia.

Las competencias exclusivas en ordenación del territorio, propias de las CCAA, según establecen los Estatutos de Autonomía y determinó en su día el propio Tribunal Constitucional, no pueden excluir aquellas competencias que quedan reservadas a la Administración General del

Estado (AGE) al amparo de los artículos 148 y 149 de la CE, en ámbitos tan fundamentales como fiscalidad, seguridad ciudadana, medio ambiente, dominio público y costas, carreteras, ferrocarriles e infraestructuras, energía o planificación hidrológica. Claves todas ellas para garantizar la seguridad de las personas, la actividad económica, la ordenación del territorio, la gestión de recursos o las estrategias de regulación, prevención, mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático. Los gobiernos locales, en cambio, apenas han modificado su limitado ámbito competencial desde los inicios de la etapa democrática. Una característica y una reforma pendiente que nos diferencia de otras realidades europeas que otorgan mayor protagonismo a la escala local (Subirats, 2016; Boix, 2023).

Los tres niveles de Administración están presentes y disponen de capacidades y recursos para tomar decisiones sobre un mismo territorio y en muchas ocasiones sobre las mismas políticas sectoriales, puesto que cada Administración dispone de competencia para hacerlo. Esa realidad obliga a impulsar y perfeccionar distintas formas de coordinación, cooperación y colaboración entre administraciones, pero los contextos específicos (políticos, institucionales, sociales, culturales y económicos) no siempre lo facilitan. El «deber» de coordinación y cooperación entre los niveles de gobierno al que ya aludía el Tribunal Constitucional en sus primeras sentencias, no solo no se atiende, sino que se aprecian signos de bloqueo debido, además de las resistencias propias de contextos institucionales y socioeconómicos específicos, al clima creciente de polarización política.

Pese a los innegables avances en materia de gobierno del territorio, sigue existiendo un apreciable déficit de gobernanza que dificulta mucho el impulso de políticas coherentes, eficaces y eficientes. Nuestro modelo de Estado forma parte del grupo de Estados federales o muy descentralizados del mundo y el proceso de descentralización política producido en España ha modificado profundamente la geografía del poder político, pero eso no implica necesariamente que hayan mejorado suficientemente los niveles de gobernanza multinivel. La realidad muestra dos grandes inercias mantenidas en el tiempo. En primer lugar, la permanencia de formas de gobierno de inspiración weberiana, con administraciones fragmentadas que formulan políticas de forma «yuxtapuesta» desde enfoques «verticales» y alejadas de modelos relacionales y «horizontales» (Romero, 2017). En segundo lugar, se ha avanzado mucho en el desarrollo del autogobierno, pero mucho menos en la parte fundamental de gobierno compartido. El resultado ha sido la consolidación de un modelo de federalismo incompleto y disfuncional que dificulta mucho la gobernabilidad de un Estado grande y muy complejo (Romero, 2020).

Estas inercias y déficits, subrayados desde hace décadas (Romero y Farinós, 2006; Romero, 2009; Romero y Farinós, 2011), impiden conciliar distribución competencial y gobierno próximo y constituyen un obstáculo para afrontar la ordenación del territorio y los efectos del cambio climático.

1. Gobernar la complejidad en un Estado compuesto

Las mayores dificultades en el terreno de la coordinación se producen entre el Gobierno central y gobiernos de las Comunidades Autónomas. En ocasiones porque las competencias concurrentes en un mismo ámbito incorporan un notable grado de complejidad; en otros casos, por la falta de voluntad de los actores políticos para alcanzar consensos e incorporar la visión estratégica en la formulación de políticas. Una evidencia que es apreciable tanto en el impulso de legislación básica como en desarrollo de Planes estatales y regionales con fuerte impacto territorial y ambiental.

La experiencia indica que el principio de coordinación solo demuestra cierto grado de funcionamiento cuando el actor responsable de convocar al resto dispone de capacidad de financiación para distribuir entre los actores convocados y cuando existe un régimen jurídico claro que define quién tiene capacidad para imponer decisiones en caso de discrepancia (Boix, 2022). De igual modo, los mecanismos de cooperación (formal e informal) y de colaboración, entendidos como un principio conectado con la idea de voluntariedad entre actores, tampoco presenta avances significativos, aunque sí hay mayores progresos. En especial en la escala supramunicipal y

subregional. Es ahí, no obstante, donde mayor eficacia demuestra este tipo de iniciativas, pero es también en ese nivel en el que permanecen sin resolver algunas de las mayores debilidades del modelo en materia de gobierno del territorio y de políticas de adaptación a los efectos del cambio climático.

La gobernanza democrática para este tiempo exige una mirada muy distinta (Innerarity, 2020) y requiere de determinadas condiciones necesarias básicas: a) buenos niveles de calidad institucional; b) coordinación y cooperación vertical y horizontal entre niveles y esferas de gobierno; c) formas de entender la acción de gobierno y de concebir la estructura de las administraciones más horizontales, relacionales y participadas en sociedades complejas y en contextos interdependientes; d) visión estratégica e inclusiva y enfoques integrados; e) agendas para el medio y largo plazo capaces de superar el ciclo político y otorgar suficiente grado de permanencia a las mismas; f) buen conocimiento experto, g) contar con mecanismos que den contenido al principio de subsidiariedad y que favorezcan la participación ciudadana, y h) máxima flexibilidad, a partir del buen conocimiento de los contextos específicos y voluntad de incorporar posibles innovaciones. Exige además cuatro requisitos previos imprescindibles: cabal comprensión del modelo de Estado Autonómico, lealtad institucional, sentido de Estado y voluntad política de alcanzar acuerdos. Requisitos y condiciones que, salvo excepciones concretas, todavía no figuran como debiera en las agendas de partidos y gobiernos. Sin embargo, su mejora sustancial no requiere grandes reformas constitucionales o estatutarias, bastaría con que existiera voluntad por parte de los actores políticos fundamentales.

Estamos lejos de dar contenido, normalidad institucional y estabilidad al modelo español de gobernanza democrática multinivel. La situación actual responde, salvo excepciones muy concretas de buenas prácticas, a la existencia de un nivel preocupante de fragmentación en las políticas públicas que, en un contexto político de confrontación, hace muy difícil cualquier intento de mejorar la situación. En consecuencia, la necesidad de afrontar situaciones de emergencia con una visión integral y multidimensional de los problemas territoriales y ambientales, no tiene fácil encaje en unas administraciones fragmentadas en compartimentos estancos y con enfoques sectoriales sobre territorios en los que las tres administraciones tienen competencias. De ahí que cualquier innovación en materia de gobernanza multinivel será importante. Aunque fueran innovaciones de primera generación. La necesaria ordenación del territorio para un nuevo tiempo marcado por la emergencia climática y por eventos climáticos extremos, la gestión de sus efectos y el impulso de iniciativas de prevención y adaptación, obliga a las administraciones a hacer uso de los mecanismos ya existentes, disponer de un ordenamiento jurídico mejor adaptado y preparado de cara al futuro, a impulsar nuevas formas de gestión, coordinación y cooperación y a potenciar una nueva generación de innovaciones democráticas que fortalezcan las capacidades de la escala local. Y en el caso español, las posibilidades de mejora que ofrece la actual legislación para políticas de adaptación a los efectos del cambio climático y garantizar una coherente planificación territorial, ambiental, hidrológica, en materia de movilidad, usos del suelo, promoción económica, de gobernanza metropolitana o de participación ciudadana son muy amplias (Boix, 2022; Tomàs, 2023).

2. La forma de entender la política como problema

La distancia creciente entre partidos políticos, los niveles de desencuentro entre ellos y la dificultad de alcanzar acuerdos entre representantes democráticos de las distintas administraciones, constituye en la actualidad el mayor obstáculo para dar contenido e impulsar una ambiciosa agenda estratégica para el corto y medio plazo en materia territorial y ambiental. Los vetos cruzados, las tácticas de polarización y la falta de voluntad política, impiden incluso el correcto funcionamiento de espacios institucionales fundamentales. En el caso español no existe un problema de normas (existe incluso profusión normativa en muchos casos), ni de ausencia de espacios institucionales habilitados para facilitar la coordinación y la cooperación entre administraciones, y en ocasiones ni siquiera existe un problema de recursos.

Algunas reformas constitucionales o estatutarias pendientes contribuirían sin duda a mejorar la actual situación, pero de existir voluntad política de los actores concernidos, con las normas y espacios institucionales existentes bastaría para mejorar sustancialmente la actual situación. El marco jurídico vigente posibilita avanzar en materia de colaboración, cooperación y coordinación entre las administraciones, entre distintas esferas de cada una de ellas y entre actores públicos y privados. Desde el impulso de planes de acción territorial de ámbito supramunicipal, el desarrollo de las posibilidades de colaboración, cooperación y coordinación entre administraciones que permite la Ley 40/2015 del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), o el potencial que ofrece la figura de las *Comisiones Territoriales de Coordinación* previstas para distintas situaciones específicas. El principal obstáculo es de naturaleza política y dificulta especialmente la coordinación y cooperación entre Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas (Farinós, 2024; Farinós, Martín, Bohigues y Valle, 2024; Romero, 2024).

Asistimos desde hace tiempo a un creciente desacoplamiento entre «política», «forma de hacer política» y «políticas». Desajuste que se traduce en que las dos primeras prevalecen sobre el ámbito de las políticas públicas. El espacio de la *polity* (disputa legítima por el poder entre actores políticos) y la forma de hacer política (*politics*), impiden el impulso y la coherencia de la *policy* (acción de gobierno) (Farinós, 2008). De la mano de la polarización extrema, las tácticas de los partidos se convierten así en un gran obstáculo para acordar e impulsar agendas basadas en el conocimiento experto y en el enfoque estratégico para afrontar los efectos del cambio climático.

El clima de desencuentro permanente entre partidos de gobierno no solo condiciona la conversación pública, sino que impide cualquier tipo de acuerdo y se proyecta negativamente sobre la agenda de los gobiernos en las tres escalas: local, regional y estatal. Sin consensos básicos no es posible conciliar competencias y proximidad y mucho menos afrontar desafíos sistémicos, como los efectos del cambio climático. Tampoco es posible abordar la correcta gestión de situaciones de emergencia o la ordenación en materia de territorio y urbanismo en las escalas adecuadas. Por el contrario, no solo contribuye a «despolitizar» problemas colectivos, como el cambio climático o las políticas territoriales, sino que bloquea una correcta formulación de políticas rigurosas, coherentes, acordadas y pensadas para el medio y largo plazo.

El caso de la Conferencia de Presidentes y sus Conferencias sectoriales son buen ejemplo. Son pieza esencial de la buena gobernanza entendida como «autogobierno y gobierno compartido», pero la forma de entender la política está invalidando este espacio institucional imprescindible. Hasta el punto de convertirlo en un escenario más donde poder trasladar la polarización partidista. Su funcionamiento regular debe ser la norma en lugar de la excepción. Sin embargo, hasta ahora, ni siquiera se ha cumplido lo establecido en su propio Reglamento de funcionamiento aprobado en fecha tan tardía como abril de 2022 (BOE, 2022).

La política sigue centrada en cuestiones alejadas de muchos de nuestros grandes retos colectivos. El discurso público ha alcanzado niveles de degradación y toxicidad desconocidos durante toda la etapa democrática (Gallardo, 2024). La agenda política partidista viene muy condicionada por las urgencias y la coyuntura y centra la mayor parte de sus estrategias en torno a cuestiones simbólicas. En esas condiciones, se puede gestionar la agenda cotidiana, pero resulta imposible acordar una agenda estratégica en un Estado muy complejo como el español (Romero, 2024).

Del mismo modo que la política no puede ser el problema en democracia, el Estado Autonómico tampoco es el problema. Cada vez que la organización territorial del Estado se tensiona, emergen los discursos recentralizadores, achacando de forma interesada a las Comunidades Autónomas gran parte de las disfunciones del modelo. El modelo exige nuevos acuerdos de Estado, pero eso no implica que volver atrás, como algunos añoran, sea la solución. El Estado Autonómico, pese a tensiones y desencuentros, fue, y sigue siendo en gran medida, la mejor solución de entre las posibles para reconocer la diversidad profunda y las aspiraciones de la mayoría. Como demuestra la experiencia europea, donde la acción de gobierno puede ser buena o mala con independencia de su organización territorial, el problema no es la organización territorial del Estado que nos hemos dado, sino la forma de entender la política en un Estado cuya gobernabilidad descansa sobre los principios de coordinación, cooperación.

En relación con el tema que nos ocupa, este es uno de nuestros principales problemas: la forma de entender la política impide impulsar políticas públicas para territorios que se verán muy afectados por las consecuencias del cambio climático y que tendrá que afrontar costes socia-

les, económicos y territoriales asociados al impulso de la Agenda Verde europea. Territorios vulnerables, con graves problemas de productividad derivadas de un modelo de crecimiento muy frágil, basado en el aprovechamiento del capital natural (Cubel, Murgui y Ruiz, 2019) que afianza una economía de bajos salarios y baja productividad, con niveles de pobreza y desigualdad muy importantes y que nos aleja de Europa (Palafox, 2019). Que reclama una nueva generación de políticas, algunas muy urgentes, que exigen que los actores políticos antepongan los intereses generales a las tácticas partidistas de supervivencia.

De forma reiterada la ciudadanía envía tres señales inequívocas: expresa desconfianza y percibe la política y los partidos políticos como un problema, en especial desde 2008 (Bertomeus, 2021), defiende la democracia como el mejor sistema político y muestra preferencia por la moderación y los acuerdos. Diferentes estudios de opinión así lo ratifican. En el caso de los territorios directamente afectados por la DANA, el estado de opinión siete meses después de la catástrofe es tan contundente como significativo: cuatro de cada cinco ciudadanos consultados suspenden al gobierno regional por la gestión de la DANA, ocho de cada diez creen que el presidente regional debe dimitir, nueve de cada diez cree que no debe repetir como candidato; el 89,5% cree que no se está haciendo lo suficiente para resolver los problemas ocasionados; el 54% cree que el presidente regional es el máximo responsable de las consecuencias de la DANA y 15,4% que el máximo responsable es el presidente del gobierno español (Diario Levante, 2025).

El reto pendiente es formidable. Requiere disponer de una cultura política que no tenemos, de unos mecanismos institucionales que ignoramos y de unas inercias y una cultura política impropia de una sociedad madura. Tenemos un grave problema de gobernanza y de gobernabilidad que no se resuelve en absoluto discutiendo sobre competencias. Porque los actores políticos saben que para una gran mayoría de políticas fundamentales no hay competencias «exclusivas». No puede haberlas porque hablamos de competencias concurrentes, entre otros muchos ámbitos, para la ordenación del territorio, la política de vivienda, la gestión del agua o de los espacios litorales, el trazado de infraestructuras, el gobierno de las áreas metropolitanas, los efectos del cambio climático o la gestión de emergencias, como se ha comprobado dramáticamente con la gran inundación en Valencia.

3. Cambio climático y territorio en el mediterráneo ibérico. Evidencias científicas, transición ecológica y energética y agenda política

Las evidencias científicas ya disponibles sobre los efectos del cambio climático en el mediterráneo son concluyentes (Serrano, Olcina y Martín-Vide, 2024; CLIVAR-España, 2024; WMO, 2025). Ya disponemos de numerosas evidencias irrefutables: a) el cambio climático es un multiplicador de riesgos, algunos con dimensión catastrófica; b) en la cuenca del Mediterráneo los procesos se extremarán y serán más recurrentes; c) se producirá un aumento considerable en la frecuencia, intensidad y simultaneidad de fenómenos climáticos extremos; d) las precipitaciones se han reducido un 20% en la cabecera de las cuencas hidrográficas y al tiempo se registrar un aumento de las precipitaciones torrenciales en el litoral; e) la disponibilidad hídrica podría reducirse entre un 10% y un 25% para 2050; d) afectará con mayor intensidad a las regiones con menor riqueza y grupos de población más vulnerables; e) el cambio climático trasciende a los aspectos estrictamente medioambientales; f) las inversiones que no se hagan ahora en materia de prevención, mitigación y adaptación, se verán multiplicadas por tres, e incluso por seis, unos años después, como se ha demostrado en el caso de la DANA en Valencia, y g) no estamos suficientemente preparados para afrontar futuros eventos extremos de características similares. Retos de acción colectiva que precisa la coordinación de diferentes actores públicos y privados, compromete al conjunto de la sociedad y requiere un elevado grado de confianza.

La *Conferencia de expertos sobre cambio climático y territorio en el Mediterráneo ibérico*, celebrada en Valencia a finales de enero de 2025, evidenció un amplio consenso sobre el diagnóstico y las acciones a impulsar en los territorios del Arco Mediterráneo Español (AME). Hubo amplia coincidencia en las consecuencias: sobre la vida y la salud (física y mental) de las personas, en las ciudades, en los efectos sobre los territorios vulnerables y de riesgo (litoral, áreas

más pobladas, áreas sometidas a procesos de despoblación, riesgos potenciales de incendios, sequías prolongadas, inundaciones; en la economía y el empleo (en especial en los sectores más afectados como la agricultura o el turismo), en las infraestructuras y en la gestión de recursos, especialmente el agua.

También hubo amplio consenso en las recomendaciones sugeridas a los poderes públicos y a los actores privados para el futuro inmediato:

- a) Elaborar planes de adaptación al cambio climático en la escala adecuada. Estos planes de adaptación deben incorporar medidas de ordenación territorial, de cambios en los sectores económicos, de movilidad sostenible, ciclo integral, cartografía gestión de riesgos, de educación ciudadana y de comunicación a la población. Cuestiones clave para garantizar la seguridad de las personas.
- b) Prestar atención urgente a los efectos del cambio climático sobre la salud y la vida de las personas, en especial a los grupos de menor renta, así como situar como prioridad las políticas para la ciudad.
- c) Adaptar la planificación y gestión del agua, en su doble consideración, como recurso y como riesgo, así como elaboración de planes de gestión de sequía o incendios forestales para escenarios de cambio climático.
- d) Abordar la ordenación y planificación territorial de forma prudente y revisar los planes de ordenación urbana obsoletos para adaptarlos a los efectos del cambio climático, con mirada multiescalar, pluridisciplinar y pensando en el interés general.
- e) Elaborar programas de adaptación a corto y medio plazo para las actividades económicas más expuestas a los efectos del cambio climático (en especial turismo y agricultura).
- f) Prestar atención prioritaria a la movilidad, impulsando estrategias de descarbonización potenciando el transporte público
- g) Abordar la gestión de zonas costeras y los previsibles efectos de la subida del nivel del mar y de los temporales en el litoral con enfoques estructurales y no tanto con medidas reparadoras.
- h) Revisar y actualizar los protocolos de gestión de las emergencias, así como la cartografía de riesgo disponible en todos los municipios, reubicar infraestructuras y suministro de servicios básicos y potenciar la participación activa de la ciudadanía en los planes de ordenación y prevención, ante la posibilidad de fenómenos extremos más frecuentes.
- i) Dotarse de instrumentos de gestión específicos para las áreas metropolitanas, prestando atención prioritaria a la planificación y gestión territorial, la movilidad sostenible y las políticas de adaptación al cambio climático.
- j) Incorporar la educación en cambio climático y en la gestión del riesgo y de la emergencia en los currículos de todos los niveles.
- k) Cultura del acuerdo y repensar los modelos de gobernanza (Romero y Camarasa, 2025).

La propia experiencia de la gestión de la DANA en Valencia ha vuelto a demostrar la importancia decisiva de la escala local y metropolitana. Al final, «toda política es local», en conocida afirmación de Thomas O'Neill, quien fuera presidente la Cámara de Representantes en EEUU. O como, desde un entorno más próximo, el gran alcalde de Vitoria, José Ángel Cuerda, lo expresara de forma que resume bien la realidad cotidiana de la gran mayoría de los gobiernos locales: para los alcaldes y alcaldesas, todo aquello que no es de su competencia, es de su incumbencia.

La gran enseñanza de la gestión de la DANA es que los gobiernos locales han de contar con más recursos y mayor participación en la toma de decisiones con gran impacto socioeconómico, territorial y ambiental, tanto en la escala local como en la supramunicipal. En el caso de los procesos de adaptación a los efectos del cambio climático, impulsando iniciativas que permitan que la población cuente con aprendizajes previos y cómo actuar en caso de emergencia. Fomentando el conocimiento de buenas prácticas y procesos de capacitación técnica de las autoridades locales en evaluación de riesgos e implementación de medidas de prevención y fortaleciendo las capacidades ciudadanas. También son la escala apropiada para impulsar nuevas generaciones de políticas públicas e innovaciones territoriales, fortaleciendo procesos participativos, impulsados o acompañados por los gobiernos locales, para superar los límites estandarizados y ho-

mogéneos en la provisión de servicios públicos, dotar de mayor «músculo» cívico y político a la ciudadanía y articular «desde abajo» lo que viene segmentado «desde arriba» (Subirats, 2025).

Sin embargo, sigue habiendo una gran distancia entre las propuestas de la comunidad científica, los contextos sociales e institucionales y las políticas públicas impulsadas hasta ahora, y también se aprecian déficits de gobernanza que restan eficacia y eficiencia al impulso coordinado, ejecución y evaluación de esas políticas. Incluso señales de bloqueo que inciden de forma notable en la gobernabilidad, al obstaculizar la construcción de consensos básicos en torno a agendas que confieran mayor seguridad, coherencia, estabilidad y permanencia sobre grandes objetivos comunes. Sabemos lo que hay que hacer. Sabemos que lo ocurrido en Valencia debe entenderse como una condición estructural en nuestras sociedades mediterráneas y no como una anomalía transitoria. Sabemos que enfrentar este formidable desafío exige una respuesta informada, coordinada y multidimensional, donde las administraciones públicas integren la ciencia y la innovación en sus políticas, impulsando una participación ciudadana activa y consciente, en el contexto de los compromisos adquiridos en materia de transición ecológica y energética como Estado miembro de la Unión Europea.

Pero sabemos también que en tiempos emocionales y de desencuentro político, las evidencias científicas no siempre prevalecen en la conversación pública. Y esta es una cuestión central que tiene y tendrá una gran relevancia política en las próximas décadas, no solo en España sino en el conjunto de la Unión Europea, hasta el punto de que puede comprometer el desarrollo de la propia Agenda Verde europea.

El gran dilema al que se enfrentan las CCAA que integran el Arco Mediterráneo Español, como han subrayado Andrés Rodríguez-Pose y Federico Bartalucci en su informe a la Comisión Europea (2023), es cómo afrontar la transición hacia modelos más sostenibles desde unas de las regiones del mundo más vulnerables a las consecuencias del cambio climático y que cuentan además con sectores económicos que se verán especialmente afectados. Siendo conscientes además de que la transición implicará costes sociales y económicos en muchas de las regiones que integran el AME. Costes que, de no verse acompañados y compensados desde los poderes públicos, pueden traducirse a corto plazo en un aumento del descontento social, en resistencias a la transición ecológica y energética y en un cambio de la geografía electoral, favorecido por el ascenso de partidos de extrema derecha que niegan los efectos del cambio climático y han incorporado a su agenda política la oposición frontal a la Agenda Verde europea. Todo ello, en un contexto de incertidumbre global.

Hablamos de tres niveles de vulnerabilidad: de personas, territorial y sectorial. En los tres niveles los costes de la transición ecológica serán distintos y las personas, territorios y sectores más vulnerables perderán más. Solo la coordinación, la cooperación y la colaboración de todos los actores, así como el apoyo de los poderes públicos, podrán afrontar este dilema con garantías de éxito. En caso contrario, la propia Agenda Verde europea puede verse comprometida y a medio plazo tener que afrontar los efectos del cambio climático en peores condiciones y con mayor coste social, económico y presupuestario.

Este aspecto central del proceso, que tiene una dimensión (geo)política extraordinaria para Europa, exige avances graduales apoyados con financiación desde los poderes públicos y compromisos desde los actores privados y la ciudadanía. La transición ha de ser, viable, equilibrada, acordada y justa, desde el punto de vista territorial, económico y social.

Lo peor que podría ocurrir para territorios tan vulnerables como las regiones mediterráneas, es que se produjeran retrocesos en materia de adaptación a los efectos del cambio climático. Y ese riesgo no es descartable. En ese caso, los costes para las personas, los sistemas productivos y los territorios serían incalculables. Para evitarlo, es prioritario que las iniciativas impulsadas cuenten con el apoyo mayoritario de sus respectivas sociedades, y ese supuesto todavía no está garantizado.

Estamos al inicio de un proceso complejo y hemos de ser conscientes de ello. En democracia, como sostiene el premio Nobel de la Paz, Edward Rubin, «el voto es lo más importante que tenemos para frenar los efectos del cambio climático» (Bolland, 2025). Esta es una cuestión central que interpela al conjunto de la sociedad y remite a la importancia que en democracia ha de otorgarse a los contextos sociales y a la prevalencia del ciclo político. No basta con trasladar la responsabilidad a los representantes políticos de los escasos progresos para hacer frente a los

efectos del cambio climático, sino que es también obligado entender las causas profundas que explican esas distancias y esas resistencias, procurando encontrar la mejor vía para contribuir a que una mayoría social entienda y haga suya la idea de que estamos ante un riesgo existencial con efectos multidimensionales.

Es la ciudadanía la que elige los gobiernos que tienen la responsabilidad de impulsar políticas. En democracia, no habrá progresos significativos e irreversibles en el gobierno del territorio, en regulaciones e iniciativas de prevención y adaptación al cambio climático o en materia de transición ecológica y energética, si no se cuenta con mayorías social suficientes que perciban que determinadas prácticas son perjudiciales para su salud, bienestar, calidad de vida, empleo e ingresos. En relación con los efectos del cambio climático estamos todavía al inicio de un proceso, lento y gradual, de toma de conciencia de la gravedad de la situación.

Los contextos específicos y la inmediatez del tiempo político —que en democracia suele ser de cuatro años— prevalecen sobre cualquier otra consideración, evidencia o escala temporal. El protagonismo de los actores políticos para afrontar los efectos del cambio climático y el impulso de políticas territoriales es fundamental y su papel es indelegable. Pero si la política quiere conseguir que las políticas tengan los efectos deseados, deben partir de un buen conocimiento de los contextos sociales, culturales y económicos, en cada caso y para cada escala. En sociedades complejas y por tanto con distintas fuentes de poder e intereses contrapuestos, ese proceso de maduración es gradual y lento. Y nunca es descartable que la coyuntura (geopolítica, económica) relegue la preocupación por la emergencia climática en favor de otras cuestiones. Ni siquiera los territorios afectados directamente por la DANA quedan fuera de esta consideración.

El reto consiste en hacer posible que una mayoría social avale las transiciones que hemos de impulsar. Y no será sencillo, porque si los ciudadanos han de elegir entre futuro, interés general y bienes comunes o presente e interés personal, de forma mayoritaria elige el presente. Y mucho más en tiempos de incertidumbre. Hemos de esforzarnos en conocer sus razones. Hemos de ofrecer innovaciones, soluciones tecnológicas y seguridades. Y no descalificarlos sin más. Hemos de garantizar que los cambios no van a dejar perjudicados o damnificados en el camino. Hacer frente a un riesgo existencial requiere impulsar la descarbonización y acelerar las transiciones ecológica y energética. Pero no pueden dejar a millones de ciudadanos que se sientan perdedores. En ese caso, se corre el riesgo de la transición quede bloqueada.

4. Lecciones aprendidas y balance de gestión de las consecuencias de la DANA en Valencia

Los dramáticos efectos provocados en Valencia por la DANA el 29 de octubre de 2024, así como la gestión posterior, han servido para aprender lecciones y para evidenciar carencias, lagunas, déficits de gobernanza y el deterioro o inexistencia de espacios habilitados para mejorar la coordinación y la cooperación entre administraciones en la escala adecuada. También las capacidades, que son muchas, de un Estado compuesto que cuenta con recursos y desarrollo institucional suficientes como para haber demostrado mayor grado de eficiencia y de eficiencia en la gestión de un episodio extraordinario de naturaleza ambiental.

La magnitud de la catástrofe ocasionada no tiene precedentes en España en toda la etapa democrática y es uno de los eventos extremos más importantes ocurridos en Europa en las últimas décadas. La pérdida irreparable de 228 vidas y la destrucción de viviendas, servicios públicos esenciales, activos empresariales e infraestructuras ha sido enorme. Un total de 75 municipios afectados (en su mayor parte del sur del Área Metropolitana de València, pero también de otras comarcas de la provincia), más de medio millón de conciudadanos damnificados y casi doscientos mil más que residen en otros lugares, pero que trabajan en la zona devastada y casi el 100% del tejido empresarial, que representa un tercio del tejido empresarial de la provincia de Valencia, han sido afectados.

Un informe del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) hecho público el 17 de enero de 2025, permite disponer de una primera aproximación sobre la enorme magnitud de la catástrofe (Pérez *et al.*, 2025). La cantidad total de los recursos que habrá que movilizar puede

superar los 17.000 millones de euros (el presupuesto anual de la Generalitat Valenciana en 2024 ascendía a algo más de 32.000 millones). Otras evaluaciones posteriores elaboradas por el propio gobierno central, gobierno autonómico, gobiernos locales, Confederación Empresarial Valenciana (CEV, 2025) y otras instituciones y sectores empresariales, van situándose en una senda de gasto público de una dimensión extraordinaria. Hasta el momento, el gobierno central lleva comprometidos en torno a 6.000 millones de euros (infraestructuras de comunicación e hidráulicas, ayudas directas a municipios, ayudas al empleo y subvenciones a particulares damnificados) y el gobierno regional en torno a 2.000 millones.

Esto nos indica la magnitud de la catástrofe y el esfuerzo extraordinario que está haciendo y tendrá que asumir la administración central en nombre de todo el Estado, puesto que la capacidad de maniobra del gobierno autonómico y, más aún, de los gobiernos locales es muy limitada. Y todavía ignoramos otras muchas consecuencias. En especial dos, que trascienden con mucho al área afectada: las profundas huellas emocionales ocasionadas por un trauma colectivo de esta magnitud y que perdurarán en el tiempo, y el deterioro reputacional de las instituciones.

Siete meses después de la gran tragedia, se han podido extraer valiosas enseñanzas para el futuro inmediato y que son de aplicación al conjunto de territorios del Arco Mediterráneo Español: a) los costes, algunos irreparables, de una ocupación desordenada e imprudente de un territorio, en gran parte inundable, sometido a un proceso de artificialización extraordinaria durante décadas; b) la necesidad de abordar una catástrofe metropolitana sin instrumentos de gobernanza metropolitana y los riesgos de acometer el proceso de recuperación, ordenación y adaptación a próximos eventos extremos sin disponer de una visión supramunicipal; c) la incapacidad de las tres administraciones con competencias para acordar planes de ordenación territorial, de trazado de infraestructuras y de movilidad con una perspectiva metropolitana, un grave error de concepción que tiene y tendrá consecuencias; d) la falta de inversiones en infraestructuras hidráulicas y en actuaciones preventivas desde 2010, debido al gran recorte de inversión pública tras la gran recesión; e) la existencia de infraestructuras de movilidad limitantes del drenaje natural de inundaciones; f) la ausencia de cartografía de riesgos actualizada y de planes locales contra emergencias y eventos extremos; g) la ausencia de protocolos de actuación y de aviso a la población, y h) la escasez de medios materiales y humanos en los municipios, dificultades administrativas para ayudarse entre ellos e imposibilidad de poder gestionar con rapidez la financiación aportada por el gobierno central y el gobierno regional, debido a la ausencia de normativa (básica y autonómica) para gestionar un volumen tan extraordinario de recursos.

En segundo lugar, se han evidenciado graves problemas de descoordinación entre administraciones. Cuando las administraciones se han visto sometidas a un momento de tensión extraordinario, la descoordinación ha sido la característica más destacable. Se ha constatado cómo los niveles de polarización política dificultan, hasta hacerlo imposible, la coordinación y la toma de decisiones conjunta para adoptar medidas extraordinarias e impulsar planes conjuntos de recuperación y de ordenación en un territorio devastado. La administración central y el gobierno autonómico toman decisiones por separado. Los gobiernos locales, con sus muy limitados recursos, afrontan también la situación excepcional en solitario y por separado. El «deber» de cooperación y coordinación entre administraciones, tantas veces reiterado por el Tribunal Constitucional desde 1982, se sigue ignorando.

Si exceptuamos la situación creada por la pandemia global, como Estado compuesto con un elevado nivel de descentralización, nunca se había afrontado una situación excepcional de esta naturaleza durante toda la etapa democrática. Más allá de la voluntad y el desvelo de voluntarios, de comités locales creados de forma autónoma y otros procesos participativos nacidos desde la propia ciudadanía, de responsables y servidores públicos que están volcados en la gestión, la situación actual responde a la existencia de un nivel muy preocupante de segmentación en las políticas públicas y una elevada fragmentación del mapa institucional y competencial.

La gran inundación ha demostrado que para una gran mayoría de políticas fundamentales no hay competencias «exclusivas» *de facto*. No puede haberlas porque hablamos de competencias concurrentes, entre otros muchos ámbitos, para ordenación del territorio, movilidad, política de vivienda, gestión del agua o de los espacios litorales, trazado de infraestructuras, medidas de anticipación y adaptación a los efectos del cambio climático o gestión de emergencias. En todo caso, la ciudadanía no tiene por qué saber qué parte del Estado tiene asignadas competencias.

Son sus representantes democráticos los que ha de ocuparse de ello. Las tres administraciones deben superar visiones fragmentadas, inercias administrativas y repensar nuevas formas de gobernanza para un tiempo nuevo en el que los efectos del cambio climático obligan a hacerlo.

En tercer lugar, la forma de hacer política es el otro gran problema que ha impedido una gestión adecuada de las consecuencias derivadas de la DANA. Esta ha sido una dificultad insuperable para haber podido acordar un plan y una agenda común para afrontar los efectos, la reconstrucción y la adaptación para el medio y largo plazo. Los discursos de los partidos de gobierno alejan toda posibilidad de acuerdos, constatando el déficit de mayor trascendencia política: los trabajos de reconstrucción y de recuperación de los efectos de la DANA se están llevando a cabo desde la más absoluta anomalía política e institucional: la ecuación poder, normalidad institucional y políticas públicas, aparece completamente disociado en este caso. Las administraciones competentes trabajan en paralelo, sin coordinación alguna y manteniendo un permanente enfrentamiento político.

A través de declaraciones desde la administración autonómica, pero también central, se sigue evidenciando su permanente desencuentro, sus respectivas agendas paralelas, rivalizando en el anuncio unilateral de planes de reconstrucción, de inversiones o de subvenciones, de idénticas medidas dirigidas a los mismos damnificados y anunciando las medidas de forma unilateral planes de sin previo conocimiento de las otras administraciones.

En cuarto lugar, hay señales de alarma y mucho trabajo pendiente. La agenda territorial y ambiental y los objetivos estratégicos sugeridos desde el conocimiento experto, se alejan por completo de iniciativas desreguladoras del gobierno regional valenciano que van en dirección opuesta. En especial, aspectos recogidos en la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de simplificación administrativa y en el Decreto-Ley 20/2024, de 30 de diciembre de medidas urbanísticas urgentes para favorecer las tareas de reconstrucción tras los daños producidos por la DANA, la reciente aprobación por el gobierno valenciano del proyecto de Ley de Protección de la Costa Valenciana, que permite eliminar parte de las restricciones urbanísticas a aquellas propiedades que han quedado en dominio público o la modificación de la legislación sobre la protección de la Huerta histórica. Esta contrarreforma territorial y urbanística, en algún caso utilizando las consecuencias de la DANA como excusa, supone un giro copernicano al escenario territorial y urbanístico actual. Dejando sin apenas alcance jurídico al PATIVEL (Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral) o haciendo perder la condición de vinculante la ETCV (Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana), con repercusiones en la ordenación del litoral y a la hora de establecer límites al crecimiento en el planeamiento local.

Se trata de una imprudente y potencialmente peligrosa contrarreforma territorial, urbanística y ambiental que se sitúa en el lado opuesto a las recomendaciones sugeridas desde la comunidad científica y que ha supuesto el triunfo de determinados grupos de presión y de las tesis negacionistas del partido de extrema derecha que le da soporte en el parlamento regional. El conocimiento experto utiliza términos como: ordenar, repensar, adaptar, reorientar, prevenir, regular, restaurar, rehabilitar, replantear, renaturalizar, relocalizar, coordinar, cooperar, colaborar, innovar, deconstruir y habla de soluciones complejas, visión estratégica, fortalecimiento de la escala local o de escala metropolitana. Las iniciativas del gobierno regional se inspiran en términos como: derogar, desregular, flexibilizar, relajar, reconstruir, reclasificar, eximir o «liberar suelo». El máximo responsable del gobierno habla de «dogmatismo climático» y «ecologismo fanático» y ha formalizado con el grupo parlamentario de extrema derecha un acuerdo presupuestario para 2025 en el que se incorporan compromisos para «eliminar todas las partidas destinadas a la Agenda 2030 y Desarrollo Sostenible» y «suprimir las tasas derivadas del Pacto Verde» como forma de oponerse a las «imposiciones verdes» de Bruselas.

La AGE por su parte, debería impulsar nueva legislación básica sobre capacidad de ejecución presupuestaria por los gobiernos locales ante situaciones de emergencia (ahora se ha constatado su imposibilidad administrativa para poder gestionar, y hacerlo con rapidez, los recursos recibidos para acometer inversiones en las zonas afectadas) y adaptar sus planes de actuación y mejorar la coordinación de algunos de sus organismos con los gobiernos locales y el gobierno regional, en especial la Confederación Hidrográfica del Júcar y Renfe-Cercanías, y para la reconstrucción de infraestructuras viarias. De igual modo los gobiernos locales vienen obligados a revisar sus planes de prevención, de alarma, su cartografía de riesgo, sus Planes Generales,

sus modelos constructivos y sus ordenanzas, adaptándolas a situaciones extremas que cada vez serán más recurrentes, y detener definitivamente aprobación de planes de urbanización y de establecimiento de polígonos industriales en zonas inundables, circunstancia esta última que en alguna ocasión no ha sucedido.

En quinto lugar, la administración central y la autonómica mantienen sus visiones y culturas administrativas tradicionales verticales, segmentadas y parciales a la hora de impulsar sus respectivos planes de recuperación y no hay evidencias de que esa situación vaya a sufrir cambios. No hay mejor ejemplo que la gestión de la DANA para explicar la inercia de culturas administrativas y de cultura política, incapaces de superar la concepción yuxtapuesta y la visión fragmentada en la formulación de políticas públicas. Dada la enorme complejidad que entraña y de los grandes dilemas que plantea a los poderes públicos, para actuar en una zona tan densamente poblada y antropizada, lo aconsejable habría sido actuar de forma coordinada en materia de prevención y adaptación frente a futuros eventos extremos.

El *Real Decreto Ley, de 11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024* (BOE, 2024) y el *Decreto 3/2025 de 8 de enero de 2025 de la Generalitat Valenciana*, por el que se aprueba el Plan de Recuperación económico-social del territorio afectado por la DANA (DOGV, 2025), lo demuestran. El gobierno autonómico anuncia un plan inconcreto y de imposible cumplimiento sin el apoyo presupuestario del gobierno central y las normas e iniciativas impulsadas por la administración central se anuncian por separado y sin conocimiento del gobierno autonómico. Incluido el programa de ayuda solicitado por el Reino de España a la Comisión Europea.

Mientras tanto, los gobiernos locales la administración más próxima a la ciudadanía, gestionan la situación en precarias condiciones, sin la información adecuada, y asistiendo impotentes a una situación de total descoordinación. Por su parte, la ciudadanía y empresas afectadas carecen de un punto de referencia único para canalizar sus peticiones de ayudas públicas. La anomalía institucional en este punto es inexplicable.

Los ejemplos de desinformación, incertidumbre y sensación de desamparo de ciudadanos, empresarios y agricultores que se han podido recabar de expertos, empresarios y ciudadanos afectados, así como de su decepción, inseguridad e indignación, resumen muy bien el estado de situación. No es solo un problema de más recursos públicos, que serán necesarios, sino la imagen de un Estado incapaz de actuar de forma coordinada y con un único plan de recuperación conjunto.

Hay aspectos que han funcionado mejor: la rápida reconstrucción de grandes infraestructuras básicas y la gran cantidad de recursos económicos destinados a particulares y empresas en la zona afectada, especialmente desde el gobierno central. También las actuaciones de prevención sobre efectos del cambio climático recientemente anunciados: Plan de mejora de la resiliencia frente a las inundaciones del territorio afectado por la DANA, Plan de obras hidráulicas para minimizar el impacto de futuras inundaciones y modificación del Real Decreto de evaluación y gestión de riesgo de inundación y del Reglamento de Dominio Público Hidráulico (Montaner, 2025). El gobierno regional también prepara un plan de actuación específico para la zona afectada.

Pero la imagen de descoordinación, de actuación separada de las administraciones es muy amplia y traslada una imagen de una carga simbólica tan preocupante como negativa: distintas vías de ayudas a particulares y a empresas para la misma finalidad, excesiva burocracia, lentitud de peritajes del Consorcio de seguros, insuficientes sistemas alternativos para garantizar la movilidad cotidiana, entre otros muchos. Pero especialmente la imagen de permanente enfrentamiento político entre representantes de partidos de gobierno. Siete meses después de la catástrofe, el gobierno central y el gobierno regional siguen presentando en paralelo sus iniciativas legislativas, sus planes de «reconstrucción» y sus anuncios de inversiones o de subvenciones. El ejemplo que mejor define esta grave anomalía institucional es el hecho de que en siete meses el presidente del gobierno y el presidente regional no se hayan vuelto a reunir desde la primera visita a la zona afectada el 3 de noviembre de 2024.

En quinto lugar, ambas normas reflejan una carencia común muy importante y de gran repercusión a la hora de impulsar políticas territoriales y ambientales: la escala metropolitana es

inexistente. Un grave error de concepción de la normativa que no hace sino reproducir la ausencia de una mirada metropolitana que viene de lejos: los gobiernos anteriores fueron incapaces de aprobar definitivamente Planes Territoriales y Planes de movilidad metropolitanos ya ultimados. De hecho, las únicas entidades que, dentro de limitaciones, se han demostrado más eficaces, han sido precisamente aquellas que tienen estructura de gestión metropolitana: la Entidad metropolitana para el tratamiento de residuos (EMTRE) y la Entidad metropolitana de servicios hidráulicos (EMSHI).

Las áreas metropolitanas son una escala imprescindible de gobernanza territorial y ambiental como puede constatarse en el contexto europeo. La ausencia de la escala metropolitana en el diseño de políticas públicas con fuerte impacto territorial y ambiental es un error de concepto que dificulta la coherencia y la eficacia de estas. Exceptuado el caso del área de Barcelona, no existen espacios de gobernanza que permitan el desarrollo supramunicipal de legislación territorial y ambiental con la coherencia que proporciona la presencia de las tres administraciones en la dirección adecuada y una sólida tecnificación en su funcionamiento. Más allá de la forma que se estime y que todas son posibles de acuerdo con el marco jurídico vigente (leyes de creación, agencias, comisiones territoriales de coordinación, consorcios públicos, sociedades de integración, entidades metropolitanas de gestión sectorial, comarcas funcionales, o cualquier otra figura) la escala metropolitana debe institucionalizarse con la presencia de las tres administraciones en la toma de decisiones, seguimiento y gestión, Y las consecuencias de la DANA deberían haberse aprovechado para incorporar la mirada metropolitana a los planes de recuperación y de adaptación al cambio climático (Romero *et al.*, 2025).

La renuncia a la cultura del acuerdo, la táctica de la polarización extrema, la ausencia de visión estratégica, el olvido de la escala metropolitana y la ignorancia de las recomendaciones de la comunidad científica, marcan los ejes básicos que orientan las decisiones de los diferentes gobiernos. A partir de las evidencias científicas y de las recomendaciones del conocimiento experto ha faltado un Plan conjunto y una Comisión única de reconstrucción, recuperación, reactivación y adaptación para el futuro, integrada por el gobierno de España, la Generalitat Valenciana y los gobiernos locales. Es decir, por las tres administraciones que son Estado y con la ayuda de la Unión Europea. Pero hasta el momento no solo no existe evidencia alguna de que vaya a ocurrir en un futuro inmediato, sino que permanece el enfrentamiento político entre administraciones.

En definitiva, el Estado Autonómico no ha estado a la altura. Se ha perdido una gran oportunidad para haber demostrado la capacidad del Estado Autonómico para actuar verdaderamente como Estado compuesto. Tal vez se deba en gran medida al contexto institucional específico de la Comunitat Valenciana y la afirmación no debe generalizarse, pero lo cierto es que el Estado, como tal, ha fracasado a la hora de afrontar una de las situaciones críticas más importantes ocurridas en décadas. Así lo perciben amplios sectores de la ciudadanía. Y la incapacidad de los actores políticos con responsabilidad de gobierno para abordar la emergencia desde una normalidad institucional recuperada tiene varias consecuencias directas: la crisis reputacional de la Generalitat Valenciana como institución con más de seis siglos de existencia, el profundo deterioro de la imagen del gobierno regional y del gobierno central, aunque en menor grado, y de los partidos que lo integran, el aumento de la desafección política y el ascenso de partidos a derecha e izquierda de los actuales partidos de gobierno, en especial en las comarcas afectadas directamente por la DANA.

Las grandes catástrofes colectivas a veces pueden servir para impulsar cambios profundos a partir de las enseñanzas y del conocimiento experto disponible. Hasta el momento, en este caso no ha sido posible. La forma de entender la política ha prevalecido. Debería haber sido el momento en el que los partidos políticos de gobierno hubieran demostrado a la ciudadanía su voluntad de acordar y emprender una hoja de ruta distinta y abandonando un modelo alimentado por estrategias de polarización, tan irresponsables como insostenibles, que ha entrado en una fase tóxica de involución disruptiva que impide y bloquea cualquier formulación de política pública que requiera la coordinación y cooperación de varias administraciones. Que expulsa de la agenda política la visión estratégica y los acuerdos a medio y largo plazo. Y para ocuparse de los efectos del cambio climático todo lo anterior es condición necesaria: cultura del acuerdo, visión estratégica, enfoques integrados y agendas para el medio y largo plazo.

Todavía es tiempo de enmendar errores, corregir inercias y aprender de catástrofes como la de Valencia. Demostrando de forma ejemplar que gobernar es mucho más que gestionar. Que los actores políticos son capaces de cooperar y coordinarse. Que conocen y se ocupan de la desesperanza de muchos conciudadanos. Que están dispuestos a ver las cosas de otra forma. En especial cuando se trata de hacer frente a un riesgo existencial, como el cambio climático, que en el mediterráneo tendrá efectos más intensos y recurrentes que en otras partes del mundo. Desde el desencuentro político e institucional entre las partes que son Estado será imposible impulsar políticas públicas que puedan garantizar coherencia. No solo es un problema de la forma de hacer política, sino que evidencia una equivocada concepción del Estado, una circunstancia que está teniendo y tendrá consecuencias.

Conclusiones

A veces, cuando ocurre una catástrofe colectiva, las sociedades reaccionan porque comprueban que aquello que creían que no podría suceder o que era algo lejano en el espacio y en tiempo, fatalmente ocurre. Y con dramáticas consecuencias. Los efectos provocados por una devastadora DANA en varias comarcas de Valencia el pasado 29 de octubre de 2024, nos ha proporcionado enseñanzas suficientes como para entender que el cambio climático debe entenderse como una condición estructural y no como una anomalía transitoria, que trasciende a los aspectos estrictamente medioambientales, que el Mediterráneo será una de las zonas más afectadas del mundo y que afectará con mayor intensidad a las personas y regiones más vulnerables.

Evidencias científicas y enseñanzas de la gestión de ese episodio extremo obligan a revisar inercias y repensar agendas. Especialmente en dos planos: el modelo de gobernanza territorial en un Estado compuesto y la forma de entender la política.

El modelo de Estado Autonómico ha demostrado que funciona en condiciones de normalidad y para la gestión ordinaria, pero persisten notables déficits de gobernanza, tanto en el plano vertical como en el horizontal, que se traducen en descoordinación, falta de cooperación y colaboración entre administraciones para planificar de forma coherente actuaciones en el territorio y para abordar situaciones ocasionadas por los efectos estructurales del cambio climático.

La necesaria ordenación del territorio para un nuevo tiempo marcado por la emergencia climática y por eventos climáticos extremos cada vez más recurrentes, la gestión de sus efectos y el impulso de iniciativas de prevención y adaptación y el impulso de la descarbonización, obliga a las administraciones a hacer uso de los mecanismos ya existentes y a impulsar nuevas formas de gestión, coordinación y cooperación. Una gestión democrática de la complejidad aconseja repensar tanto la distribución de competencias como la propia estructura de las administraciones (Subirats, 2021), revisar las formas de gobernanza territorial e impulsar una nueva generación de políticas públicas.

La emergencia climática exige superar los déficits de gobernanza existentes y eventos extremos como el ocurrido en Valencia el 29 de octubre de 2024 ha evidenciado de forma dramática. Garantizar la seguridad de las personas y una coherente planificación territorial, ambiental, hidrológica, de la movilidad, de los usos del suelo y las actividades económicas de forma coparticipada entre todos los niveles del Estado y para las escalas a adecuadas, requiere órganos de coordinación que agrupen sus competencias y que se concrete la forma en que se comparten (o incluso se transfieran) de acuerdo con el marco jurídico vigente.

Con el actual marco normativo podría mejorar de forma significativa el modelo de gobernanza. No es un problema de normas sino de voluntad política. Las Conferencias de Presidentes y las Conferencias sectoriales podrían funcionar de forma similar a como ocurre en otros países europeos de tradición federal. Nada impide que las Comunidades Autónomas puedan impulsar iniciativas legislativas para las áreas metropolitanas, aprobar planes territoriales y urbanísticos vinculantes o de movilidad para la escala supramunicipal o reclamar competencias que figuran en sus respectivos Estatutos de Autonomía, por ejemplo, en materia de cuencas hidrográficas internas o cercanías.

Pero el modelo de federalismo incompleto y disfuncional en que se ha instalado el Estado español precisa de una condición necesaria previa: recuperar la cultura del acuerdo para impulsar acciones estratégicas de medio plazo, imprescindibles para afrontar los enormes retos que el cambio climático nos obliga a afrontar en un futuro inmediato.

Es momento de reflexión, de hacer balance, de revisar y repensar políticas. De constatar que gobernar la complejidad aconseja coordinarse y cooperar. Que el cambio climático y sus efectos no admite reparto de competencias y no conoce competencias exclusivas. Que negar la evidencia científica tiene efectos irreversibles. Que la situación va a empeorar, que no hay tiempo que perder y que por separado no se podrá avanzar. Que la emergencia climática obliga a pensar juntos como Estado.

De ahí la gran importancia de los acuerdos estratégicos y los consensos, para afrontar un reto colectivo que trasciende el ámbito medioambiental y los calendarios electorales. Pero también la necesidad de mantener una estrecha relación entre comunidad científica, poderes públicos, medios de comunicación y ciudadanía. Solo de esta forma se podrá alcanzar el grado imprescindible de madurez de los contextos sociales y culturales para que los progresos en materia de prevención, mitigación y adaptación a los efectos cambio climático estén asegurados y nos permita seguir avanzando.

En tiempos de desencuentro, es necesario trazarse el propósito de encontrar los puntos en común entre quienes piensan diferente, en cualquier ámbito y entre distintos actores. Siguen siendo más necesarias que nunca las palabras del filósofo liberal John Rawls de proponerse la búsqueda de «consensos entrelazados o superpuestos» como forma ideal de garantizar la estabilidad y la transformación de una sociedad. Como también es de plena actualidad la necesidad de adoptar «posiciones maduras» que reclamaba el economista Albert O. Hirschman en su obra monumental *Retóricas de la intransigencia* (1991), y que sigue siendo de plena actualidad. Tal vez más que nunca. Cuando hablamos de cómo abordar como sociedad un reto existencial como es el cambio climático, esos consensos entrelazados o superpuestos, esas posiciones maduras, esos entendimientos, son urgentes e imprescindibles.

Recuperar la conversación pública, explicar, argumentar, incorporar el mayor número posible de innovaciones democráticas, especialmente en la escala local y metropolitana, aprender de las buenas prácticas y de las experiencias de éxito, evitar las referencias apocalípticas, es infinitamente más beneficioso para la comunidad que pensar por separado. Ahora que se habla tanto de reconstrucción, lo primero que habría que reconstruir son los puentes que faciliten el diálogo y visiones compartidas de futuro.

La dramática experiencia de la DANA en Valencia indica que el Mediterráneo es un territorio de riesgo y que estos episodios ocurrirán de nuevo. Las previsiones de futuro del conocimiento experto advierten de que la tendencia general será hacia un deterioro gradual de muchos indicadores. El cambio climático no entiende de mayorías y minorías y tampoco de competencias entre niveles de gobierno. No distingue entre territorios ni personas. Exige visiones estratégicas acordadas para varias décadas y para las escaladas adecuadas. La DANA de Valencia, además de proporcionar valiosas enseñanzas sobre gestión de catástrofes para otros territorios, debería ser un punto de partida para recuperar la normalidad política e institucional, mejorar el modelo de gobernanza del Estado Autonómico, revisar las consecuencias de la polarización política de los partidos de gobierno y adoptar posiciones más proactivas. En relación con el cambio climático, la primera y más importante innovación democrática de primera generación que debería producirse es el cambio de cultura política.

Referencias bibliográficas

- Bertomeus, O. (2021). La política como problema. *Agenda Pública*, 13 de septiembre.
- BOE. (2022). Orden TER/257/2022, de 29 de marzo, por la que se dispone la publicación del reglamento de la Conferencia de Presidentes. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 79, sábado 2 de abril de 2022, pp. 44297-44303.

- Boix, A. (2022). Impacto sobre la normalidad competencial de las situaciones extraordinarias frente a intensificación de las técnicas cooperativas y de colaboración. *Revista General de Derecho Administrativo*, (61), 81-123.
- Boix, A. (2023). Evolución reciente y problemas pendientes de la forma de gobierno local en España. *Anuario del Gobierno Local*, (1), 83-111.
- Bolland, E. (2025). Edward Rubin: el voto es lo más importante que tenemos para frenar el cambio climático. *La Vanguardia*, 15 de febrero.
- CLIVAR-España. (2024). *Informe CLIVAR-SPAIN sobre el clima en España*. Madrid: Miteco.
- CEV (Confederación Empresarial Valenciana). (2025). *Impacto de la DANA en Valencia, 11 de marzo de 2025*. Recuperado de <https://www.cev.es/wp-content/uploads/Impacto-DANA-en-Valencia-12.03.2025.pdf>
- Cubel, A., Murgui, M. J., y Ruiz, J. R. (2019). *El cambio de modelo productivo como freno al declive valenciano: un diagnóstico erróneo*. *Arguments. Eldiario.es*, 7 de junio.
- Diario Levante (2025). La encuesta de una sociedad madura. *Editorial*, 2 de junio de 2025.
- DOGV. (2025). DECRETO 3/2025, de 8 de enero, del Consell, por el que se aprueban los términos de referencia para la elaboración, impulso, seguimiento y control del Plan de recuperación económico-social del territorio afectado por la Dana ocurrida en la Comunitat Valenciana en octubre y noviembre de 2024. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, núm. 10020, 8 de enero de 2025, 2025/165. Recuperado de <https://dogv.gva.es/es/eli/es-vc/d/2025/01/08/3/dof/spa/html>
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 11-32.
- Farinós, J. (2024). Y, sin embargo, el territorio y su gestión política sigue importando. La necesidad de «continuar haciendo» revisitando la Carta y sus evoluciones. En J. Farinós (Coord.), *Cuadernos de Ordenación del Territorio* (pp. 251-267). Número extraordinario «40 aniversario de la Carta Europea de ordenación del territorio. De efeméride a cuestión de futuro».
- Farinós, J., Martín, J., Bohigues, A., y Valle, R. (2024). La Diputació de València i la nova governança. En J. Martín y J. Palao (Coords.), *La Diputació de València del segle XXI* (pp. 23-48). València: Universitat de València.
- Gallardo, B. (2024). Si uno no quiere. *El País*, 8 de abril.
- Hirschman, A. O. (1991). *Retóricas de la intransigencia*. México: FCE.
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja: gobernar en el siglo XXI*. Barcelona: Galaxia de Gutenberg.
- Montaner, R. (2025). Aegesen anuncia 467 millones de inversión en obras y actuaciones frente a inundaciones. *Valencia Plaza*, 29 de mayo.
- Palafox, J. (2019). Los valencianos y la Europa rica: ¿por qué cada año estamos más lejos? *Arguments. Eldiario.es*, 5 de enero.
- Pérez, F., Maudos, J., Goerlich, F. J., Reig, E., Chorén, P., Robledo, J. C., Albert, C., García, H., y Bravo, G. (2025). *Alcance económico de la dana del 29 de octubre en la provincia de Valencia*, València: Generalitat Valenciana, IVIE. Recuperado de https://www.ivie.es/es_ES/ptproyecto/ivielab-alcance-economico-de-la-dana-del-29-de-octubre-en-la-provincia-de-valencia/
- Rodríguez-Pose, A., y Bartalucci, F. (2023). Regional vulnerability to the green transition. *European Commission*, 18 de julio. Recuperado de https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/regional-vulnerability-green-transition_en
- Romero, J. 2009). *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Romero, J. (2017). El gobierno del territorio en España. Organización territorial del Estado y políticas públicas con impacto territorial. *XXV Congreso de la AGE*, Madrid, 25 de octubre.
- Romero, J. (2020). Gobernanza territorial y vieja normalidad política en España. A propósito del modelo de federalismo incompleto y disfuncional. En J. J. Moreno-Fuentes y E. del Pino (Eds.), *Las transformaciones territoriales y sociales del estado en la edad digital. Libro homenaje a Luis Moreno* (pp. 123-156). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Recuperado de <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/monografias/las-transformaciones-territoriales-y-sociales-del-estado-en-la-edad-digital-libro-homenaje-luis-3>

- Romero, J. (2024). Emergencia climática, política y políticas públicas en España. En R. Serrano, J. Olcina y J. Martín-Vide (Coords.). *Cambio climático en España* (pp. 709-747). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Romero, J., y Camarasa, A. (2025). *Evidencias científicas sobre cambio climático y territorio en el mediterráneo ibérico. Efectos, estrategias y políticas. Principales recomendaciones*. València: Universitat de València. Recuperado de <https://www.uv.es/premsanau/CONCLUSIONES%20I%20CONGRESO%20CAMBIO%20CLIM%C3%81TICO%20UV-DEF.pdf>
- Romero, J., y Farinós, J. (Coords.) (2006). *Gobernanza territorial en España: claroscuros de un proceso a partir de estudio de casos*. Valencia: PUV.
- Romero, J., y Farinós, J. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (56), 295-319.
- Romero, J., Subirats, J., Boix, A., Farinós, J., Gomà, R., Marzal, R., y Serrano, A. (2025). Cambio climático, territorio y déficit de gobernanza. En J. Romero y A. Camarasa (Eds.), *Cambio climático y territorio en el mediterráneo ibérico. Efectos, estrategias y políticas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Serrano, R., Olcina, J., y Martín-Vide, J. (2024). *Cambio climático en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Catarata.
- Subirats, J. (2021). *Repensando la Administración ante los nuevos riesgos sociales y globales*. Madrid: INAP.
- Subirats, J. (2025). Somos ciudadanos, no solo clientes. *El País*, 15 de abril.
- Tomàs, M. (Coord.) (2023). *Metrópolis sin gobierno. La anomalía española en Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- WMO. (2025). State of the Global Climate 2024. WMO, 1368, Ginebra. Recuperado de <https://wmo.int/publication-series/state-of-global-climate-2024>

